Voorstellen Toezichttafel Gastvrijheidssector over Legionella

Voorstel 1. Voorkomen bij ver- of nieuwbouw

Sinds de liberalisering van het bouw- en woningtoezicht ligt er meer verantwoordelijkheid bij de opdrachtgever van het bouwproject. Alle schakels in de bouwkolom horen zich te houden aan het Bouwbesluit 2012 en daarmee aan NEN1006 en de Waterwerkbladen. In deze documenten staan maatregelen beschreven die zorgen dat in een (drink)waterinstallatie geen legionellagroei plaatsvindt. Bij gebrek aan kennis of soms om kosten te drukken, worden deze voorschriften niet nageleefd. Er wordt dus ver- en nieuwbouw opgeleverd waarin legionellarisico's zitten. Omdat ondernemers in de gastvrijheidssector hier vaak onvoldoende kennis van hebben, zien zij deze risico's pas nadat de risicoanalyse is opgesteld. Vanaf 2017 verdwijnt mogelijk het toezicht op de bouw door gemeenten en wordt dit overgenomen door een private kwaliteitsborger. Deze heeft mogelijk meer aandacht voor legionellaveilige installaties.

Doelstelling

Het professionaliseren van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap bij ver- of nieuwbouw van recreatieobjecten ten behoeve van het realiseren van een hoge mate van veiligheid voor de volksgezondheid.

Inhoud/vormgeving

Er zijn een aantal maatregelen mogelijk om te zorgen dat er legionellaveilig gebouwd wordt.

1. De schakels in de bouwkolom horen zich aan het Bouwbesluit 2012/NEN1006 te houden. Vaak blijkt dit niet goed uitgevoerd te worden. Hierdoor ontstaan bij ver- en nieuwbouw legionellarisico's die voorkomen konden worden. Minister Schultz zal de minister voor Wonen en Rijksdienst vragen een informatiecampagne te organiseren voor de bouw. Dit is conform haar toezegging in haar brief aan de kamer van 28 september (reactie op Actal-advies over legionellapreventie).
2. De toezichttafel wint juridisch advies in over de rechtspositie van de ondernemer bij het nieuw- of verbouwen van prioritaire instellingen. Ondernemers in de gastvrijheidssector zijn zich op dit moment vaak niet bewust van hun juridische positie als zij een recreatiegebouw laten bouwen. Om hen hierbij te ondersteunen stelt de toezichttafel voor juridisch advies in te winnen. Dit moet resulteren in voorbeeldteksten die ondernemers gebruiken in hun contracten met bouwondernemers. Hiermee worden de bouwondernemers gewezen op hun verantwoordelijkheden tijdens de bouw en zorgt voor een stevige positie voor de opdrachtgever, mocht de bouwondernemer het bouwbesluit niet hebben nageleefd. Koninklijke Horeca Nederland heeft juristen in dienst die voor de gehele branche een advies met voorbeeldteksten kunnen opstellen, echter hiervoor is een budget nodig (max. €1600,-).

Mogelijke resultaten

Bouwondernemers zijn beter geïnformeerd over legionellarisico's en deze worden aan de voorkant al geïdentificeerd. Als er bij de bouw toch fouten worden gemaakt, weet een opdrachtgever waar hij juridisch aan toe is en wat zijn mogelijkheden zijn. Betrokkenen maken beter geïnformeerde keuzes.

Besluiten

I. IenM zal W&R ertoe bewegen een informatiecampagne te starten gericht op de gehele bouwkolom.
II. Brancheorganisaties HISWA, RECRON en KHN laten een juridisch advies optellen voor opdrachtgevers.

Voorstel 2. Innovatie in risicoanalyses en beheersplannen

Eigenaren van (drinkwaterinstallaties in) zogenaamde prioritaire instellingen dienen de kwaliteit van het aan hen geleverde drinkwater te waarborgen. Daarnaast hebben zij aanvullende verplichtingen ter voorkoming van legionellagroei. Deze zijn het laten opstellen van een risicoanalyse en eventueel een beheersplan, het bijhouden van een logboek van het beheer en het bemonsteren en laten analyseren van deze monsters op legionellabacteriën in de drinkwaterinstallatie.
Om de kwaliteit te borgen van twee specifieke acties, te weten het opstellen van een legionella-risicoanalyse en het legionella beheersplan, worden nadere eisen via de BRL6010 gesteld. De BRL6010 is een beoordelingsrichtlijn opgesteld door de Stichting Kwaliteit voor Installaties Nederland (KvINL). De KvINL legt met deze bepalingen een minimumniveau op aan de adviezen die gecertificeerde bedrijven opstellen. In artikel 37 en 38 van het Drinkwaterbesluit is sinds 2011 opgenomen dat een adviseur die een risico analyse en/of beheerplan opstelt BRL6010 gecertificeerd moet zijn.

Doelstellingen

Meer innovatieve, kostenbesparende oplossingen in beheersplannen om een veilige omgeving te realiseren.

Vormgeving/inhoud

Het ministerie van IenM communiceert met schemabeheerder KvINL over de inhoud van BRL6010. Het ministerie vraagt KvINL om in deze beoordelingsrichtlijn op te nemen dat de adviseurs bij het opstellen van een beheersplan aandacht schenkt aan slimme en kosteneffectieve maatregelen. De adviseur moet zijn conclusies uitleggen aan zijn opdrachtgever en de beheersmaatregelen toelichten. Daarnaast vraagt het ministerie van IenM om in BRL6010 de oprichting van verplichte kwaliteitskringen voor BRL6010 gecertificeerde adviseurs op te nemen (vgl. ringonderzoek laboratoria).
Op dit moment zijn BRL6010 certificerende bedrijven niet geaccrediteerd door de Raad van Accreditatie.[1] Hiermee bestaat er geen kwaliteitswaarborg voor het BRL6010 certificaat. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu zal deze aanpassingen in het kwaliteitswaarborg voor het einde van 2016 organiseren.

Mogelijke resultaten

Een verbeterslag in de kwaliteit van beheersplannen. Omdat gecertificeerde adviseurs beter meedenken met de ondernemer, krijgen ondernemers meer vertrouwen in nut en noodzaak van preventiemaatregelen en verbetert de naleving ervan.

Besluiten

III. IenM zet het proces in werking voor verplichte accreditatie voor BRL6010 certificeerders.
IV. De toezichttafel schrijft een brief aan Stichting KvINL met het verzoek om kenniskringen en aandacht voor innovatie en kostenefficiëntie hierin op te nemen.

[1] De Raad van Accreditatie zorgt ervoor dat belanghebbende partijen een gerechtvaardigd vertrouwen kunnen hebben in alle onder zijn toezicht uitgegeven conformiteitverklaringen en beoordelingsrapporten.

Voorstel 3: Informatievoorziening

Ondernemers in de gastvrijheidssector werken vrijwel dagelijks aan legionellapreventie. Echter, het thema heeft de laatste jaren niet erg in de schijnwerpers gestaan. Desondanks zijn er verschillende innovaties gedaan met betrekking tot legionellabeheersing. Deze innovaties bereiken de ondernemers in de gastvrijheidssector echter niet voldoende. Ook is de informatie versnipperd en daarom lastig bij te houden. Deze situatie is niet wenselijk. Daarnaast is het goed om de risico's en de ontwikkelingen in beheersmethoden eens extra in de schijnwerper te zetten.

Doelstelling

Het doel van deze maatregelen is om ondernemers beter voor te lichten over legionellapreventie en de nieuwste ontwikkelingen hieromtrent. Dit sluit aan bij de oplossingen die Ziengs aanreikt in zijn initiatiefnota en de toezegging van minister Schultz om met haar collega van Wonen en Rijksdienst te kijken welke mogelijkheden er zijn om legionellapreventie in de bouw onder de aandacht te brengen.

Vormgeving/inhoud

Voorstel 3 focust op meerdere partijen die betrokken zijn bij legionellapreventie bij ondernemers.

1. De minister van Infrastructuur en Milieu vraagt de minister van Wonen en Rijksdienst een informatievoorziening voor de hele bouwkolom (architecten, aannemers, bouwbedrijven, installatiebedrijven en (toekomstige) eigenaren) te organiseren. De informatie die deze informatievoorziening deelt, blijft voor alle (bouw)ondernemers en installatiebedrijven beschikbaar via bijvoorbeeld het ondernemersplein of de website van ILT.

2. ILT draagt zorg voor een centrale informatievoorziening over legionella op ondernemersplein.nl en op hun eigen website. Ondernemers kunnen daar terecht voor hun vragen omtrent legionella, over hoe besmettingsrisico's ontstaan, hoe dit te voorkomen en over hoe inspecties tegen naleving aan kijken. Ook vinden ondernemers hier informatie over kostenefficiënte technieken om besmettingsrisico's te voorkomen. Bijvoorbeeld bij nieuw- of verbouw maar ook over reinigingstechnieken. De resultaten van het juridisch advies uit voorstel 2 komt hier beschikbaar, net als de resultaten van de informatievoorziening naar de bouwsector. Verder komt de informatie beschikbaar via de door het ILT doorontwikkelde regelhulp legionella in de vorm van links naar de informatie die ILT verzamelde voor punt 2. De regelhulp is onder andere via het ondernemingsdossier te bereiken. Brancheorganisaties verwijzen naar deze centrale informatie in hun communicatie richting de achterban.

Mogelijke resultaten

Een goed uitgewerkte informatievoorziening : regelhulp en basisinformatie. Deze informatie is bereikbaar via de bestaande gremia (ondernemersplein, ondernemingsdossier, website ILT).

Besluiten

V. ILT verzamelt informatie over legionella en stelt deze beschikbaar via ondernemersplein en regelhulp.
VI. EZ assisteert hierbij in de vorm van redactioneel werk.
VII. Brancheorganisaties, ILT en EZ komen tweemaal per jaar samen voor verdere ontwikkeling van de informatievoorziening.
VIII. *Brancheorganisaties en ILT updaten het boek over legionellapreventie in de gastvrijheidssector. EZ stelt dit beschikbaar via het ondernemingsdossier.*

Voorstel 4. Pilot kleine en overzichtelijke installaties vrijstellen van RA

De toezichttafel stelt voor pilot uit te voeren bij een aantal eigenaren van kleine n overzichtelijke installaties. Zij worden ontheven van de verplichting tot het opstellen van een risicoanalyse en beheersplan. Het kan hierbij gaan om kleine bedrijven in de gastvrijheidssector, zoals campings/groepsaccomodaties of jachthavens zonder badinrichting (zwembad, sauna, wellness, etc). Zij kunnen via een zelfscan vaststellen of hun installatie valt onder de categorie 'klein en overzichtelijk'. Daarna volgt er een informatiemodule om eigenaars van een kleine installatie te informeren over wat zij kunnen doen om legionellavorming te voorkomen, zodat hun monsters 'schoon' blijven.
Deze pilot sluit aan bij één van de voorstellen van Ziengs en de toezegging van minister Schultz om te onderzoeken in hoeverre de definitie van 'prioritaire instelling' is in te perken via het introduceren van een ondergrens.

Doelstelling

Mogelijkheden onderzoeken voor het verminderen van het aantal prioritaire instellingen.

Vormgeving/inhoud

Bij kleine en overzichtelijke installaties geven de resultaten van bemonstering volgens het bestaande stramien een representatief beeld van de toestand van de drinkwaterinstallatie.[2] Als de analyse van de monsters van een kleine installatie geen KVE[3] laat zien, kunnen we aannemen dat de risico's van legionellabesmetting klein zijn. Het is dan niet nodig een risicoanalyse te laten uitvoeren. *Proof of the pudding is the eating.* De periodieke toets (bemonstering) laat zien dat er geen grote concentraties legionella voorkomen in de installatie. Als een analyse wel KVE vindt, is er een goede aanleiding om een risicoanalyse en beheersplan te laten opstellen: er is immers een risico geconstateerd waar de ondernemer vanaf wil. Bij grotere of minder zichtbare installaties kunnen er (onzichtbare) broeihaarden van legionella bestaan die door bemonstering niet (tijdig) worden opgepikt. Een risicoanalyse is dan juist nodig om de strategische punten voor bemonstering aan te wijzen. De voorspellende waarde van willekeurige bemonstering is dan te laag.
Om de zelfscan te ontwerpen is expertise nodig vanuit het RIVM of andere expertisecentra. Zij adviseren over de grenzen van wat een kleine installatie is. Een *eerste aanzet* voor een aantal criteria die door experts verder wordt geduid, maar waarbij NEN1006 leidend is, is als volgt:

- Aanleg volgens de eisen van het bouwbesluit 2012
- Herkenbaar en navolgbaar leidingwerk van drinkwatermeter tot tap (dus niet in de muur)
- Duidelijke afstand tussen warm en koud waterleiding
- Verwarmingsapparaat op korte afstand tot tap
- Koud waterleiding door de grond en maar beperkte afstand door gebouw
- Geïsoleerde leidingen
- Controleerbare automatische keerkleppen
- ………… (aanvullen door experts) …..

De zelfscan is via het ondernemingsdossier te bereiken. Daar wordt ook het resultaat opgeslagen. ILT houdt daar op afstand toezicht op. Na de zelfscan opent een informatiemodule. Hierin vindt de ondernemer informatie over legionellapreventie en over zijn rechten en plichten op dit gebied. Hij blijft immers verantwoordelijk. De periodieke bemonstering blijft bestaan om de status van de installatie te monitoren. De resultaten slaat de ondernemer dan op in het ondernemingsdossier.
IenM zal in het komende halfjaar deze pilot opzetten. In eerste instantie wordt een zelfscan opgezet die de ondernemer zelf kan invullen. Of deze aanname klopt, wordt gecontroleerd door ILT. Als blijkt dat het voor ondernemers in de gastvrijheidssector te moeilijk is de zelfscan correct in te vullen, moet dit alsnog door een gecertificeerde adviseur gebeuren. IenM besluit over de vorm van verlichting van het regime waaronder deze kleine installaties komen te vallen. Dit doen zij in overleg met brancheorganisaties en toezichthouders.

---

[2] Dit is een aanname die in deze pilot mede wordt getoetst.
[3] De norm voor een legionella vrije installatie staat gelijk aan de detectielimiet van 100 Kolonie Vormende Eenheden (KVE).

In de tweede fase zal IenM onderzoeken of de grens van een 'kleine installatie' op de juiste plek is gelegd.
Bijkomend effect van een zelfscan is dat hij de ondernemer informeert over hoe een kleine en overzichtelijke installatie eruit ziet. Hij kan dan zelf bij nieuw- of verbouw kiezen om een installatie zó in te laten richten dat deze onder de norm valt. Zo draagt de zelfscan er aan bij aan de bouw van veiligere installaties.
Onderzoek begeleidt de pilot. Dit onderzoek kijkt dan bijvoorbeeld naar in hoeverre ondernemers in staat zijn de zelfscan juist in te vullen. Ook kan dit onderzoek inzicht geven in hoeveel ondernemers over een kleine en overzichtelijke installatie beschikken. Daarnaast kan het onderzoek zich richten op de effecten van vrijstelling van risicoanalyse, beheersplan op de beheersactiviteiten van de ondernemer.

Projecteigenaar
De ILT zal deze pilot opzetten en begeleiden.

Mogelijke resultaten
Omdat een ondernemer zelf door een zelfscan loopt, krijgt hij meer inzicht in zijn eigen installatie en het ontstaan van legionellarisico's. Hier kan hij vervolgens naar handelen. Er ontstaat zo meer bewustzijn bij de ondernemers. Doordat er een aantal ondernemers niet langer verplicht risicoanalyses en beheersplannen hoeven aan te schaffen, dalen voor deze groep de kosten voor naleving.
Deze pilot introduceert mogelijk een ondergrens voor de categorie 'prioritaire instellingen' onder de logiesverstrekkende bedrijven.

Besluit

IX. IenM zal het komende halfjaar een pilot opzetten om te experimenteren met een zelfscan voor ondernemers en vermindering van regels en toezicht voor ondernemers met een kleine en overzichtelijke drinkwaterinstallatie.

Voorstel 5. Goede nalevers
Aangepaste toezichtvormen voor goede nalevers worden in de gastvrijheidssector als serieuze mogelijkheid gezien voor regeldrukvermindering. Met aangepast toezicht is al ervaring in de chemische industrie en in de vorm van (bestaande) convenanten. Recent heeft de ILT specifiek over legionellapreventie (en het omgaan met genetisch gemodificeerde organismen) een convenant gesloten met het Leids Universitair Medisch Centrum. Een dergelijke aanpak kan ook in de gastvrijheidssector worden uitgevoerd. De hier voorgestelde pilot experimenteert met verschillende vormen van toezicht. Een aantal mogelijkheden staat hieronder beschreven.

Doelstelling
Het verlichten van toezichtslasten voor goede nalevers waar het gaat om legionellapreventie. Daarnaast stimuleert de pilot de naleving door de best practices en goede nalevers breed te verspreiden.

Vormgeving/inhoud
ILT staat open voor afspraken met grote bedrijven, bijvoorbeeld via een convenant, over andere vormen van toezicht. Het gaat daarbij om bedrijven die hetzelfde belang hechten aan de wet- en regelgeving als de toezichthouder. Bedrijven moeten een goede interne beheersing hebben. Selectiecriteria zijn bijvoorbeeld:

a. Borging van de naleving van regelgeving in bedrijfssystemen
b. Parameters waarover het bedrijf volledig en actueel kan/wil rapporteren
c. Langdurige goede naleving van de legionella-wetgeving
d. Een goed werkend kwaliteitsmanagementsysteem (t.b.v. punten a en b)[4].

[4] Een kwaliteitsmanagementsysteem is niet per se een computerprogramma, maar een plan-do-check-act-cyclus die goed wordt nageleefd op een consistente, consequente en effectieve manier. Het ondernemingsdossier kan hier wellicht een rol in spelen.

Gezamenlijk bepalen de bedrijven en toezichthouder op welke parameters (KPI's) de toezichthouder bijvoorbeeld op afstand toezicht kan houden (mogelijk via het ondernemingsdossier). Het is dan de verantwoordelijkheid van de ondernemer dat dit dossier up-to-date is.[5] ILT geeft aan dat dit een grote belasting kan zijn voor kleine bedrijven. De Plan-Do-Check-Act cyclus moet goed ingeregeld zijn, waar bijvoorbeeld interne auditing een belangrijk onderdeel van is. De pilot besteedt ook aandacht aan de wijze waarop het MKB aan deze eisen kan voldoen, passend bij de omvang van hun bedrijf. Het ondernemingsdossier speelt een belangrijke rol in het delen van gegevens tussen ondernemer en toezichthouder.

Binnen de groep goede nalevers kan o.a. geëxperimenteerd worden met een aantal ideeën uit de initiatiefnota van Ziengs.

1. Is er een mogelijkheid de registratie van de temperaturen slimmer en effectiever in te richten? Het doel is om met een lagere meetfrequentie minimaal hetzelfde inzicht te verkrijgen. De frequentie van laboratoriummonstername kan dan wellicht worden verlaagd naarmate er meer inzicht in het systeem is. De toezichthouder heeft hiervoor juridische mogelijkheden.
2. Minder frequent toezicht bij ondernemingen die hun kwaliteitsmanagementsysteem goed op orde hebben. Op voorwaarde dat zij centraal een selectie aanleveren van locaties goede en minder goede nalevers. De inspectie zal zich dan concentreren op de minder goede nalevers.
3. De pilot experimenteert met systeemtoezicht, indien aan een aantal voorwaarden is voldaan.
4. Mogelijk zijn er nog andere 'verlichtingen' mogelijk, die in gesprek met de goede nalevers zullen worden onderzocht en opgepakt.

Projecteigenaar

Het ILT neemt het voortouw voor uitvoering van dit voorstel, in samenwerking met het Ministerie van IenM.

Mogelijke resultaten

Op de korte termijn vraagt dit een intensivering van arbeid voor toezichthouders. Zij zetten verschillende trajecten op om met andere vormen van toezicht te experimenteren. De toezichthouder ontwikkelt gevoel voor welke vorm van toezicht het best past voor legionellabeheersing. Daarna breiden zij deze vorm uit naar een grotere groep goede nalevers. Omdat de goede nalevers minder toezichtslasten ervaren, willen andere bedrijven ook beter naleven om dit voordeel te ervaren. Op termijn is de toezichthouder minder tijd kwijt aan het monitoren van goede nalevers. Zij kan vervolgens haar aandacht focussen op de slechte nalevers en de organisaties die 'onder de radar' blijven.

Besluiten

X. ILT staat open voor het sluiten van convenanten.
XI. ILT zal actief communiceren over de mogelijkheid convenanten af te sluiten.

[5] Dit verschuift uiteraard niet de verantwoordelijkheid van de ondernemer naar de toezichthouder, omdat die theoretisch elk moment inzicht kan hebben.